

人  
民  
监  
督  
员  
制  
度  
的  
正  
当  
性

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学号: X200208080

UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

人民监督员制度的正当性

The Justification of the System of People's Supervisor

欧 阳 伟

指导教师姓名: 陈 立 教 授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2005 年 10 月

论文答辩时间: 2005 年 月

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评 阅 人\_\_\_\_\_

2005 年 10 月

欧  
阳  
伟

指  
导  
教  
师  
:  
陈  
立  
教  
授

厦  
门  
大  
学

# 厦门大学学位论文原创性声明

兹呈交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人完全了解厦门大学有关保留、使用学位论文的规定。厦门大学有权保留并向国家主管部门或其指定机构送交论文的纸质版和电子版，有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅，有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索，有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

本学位论文属于

1、保密（ ），在          年解密后适用本授权书。

2、不保密（  ）

（请在以上相应括号内打“√”）

作者签名：

日期：      年    月    日

导师签名：

日期：      年    月    日

## 内 容 摘 要

人民监督员制度作为一项检察改革，其优越性毋庸置疑。但由于缺乏直接的法律依据且可能侵犯检察机关依法独立行使检察权，理论界对这项制度的正当性存在较大争议。

本文分析了现行人民监督员制度具备的目的正当性、主体特殊性、职责确定性、程序可操作性、权力实质性、制度实施的多项保障措施等特点，从而得出人民监督员制度在本质上属于社会监督、外部监督、程序监督。由此说明此项制度并不违背现行的法律规定。

本文从两大方面论证了人民监督员制度的正当性：一是作为一项监督制度，人民监督员制度的监督主体是人民监督员，监督客体是检察机关及检察机关直接受理侦查案件的执法活动，监督主体与监督对象间是一种以权力制约权力的关系，这些特征说明人民监督员制度符合监督与监督制度的基本原理。但现行制度也存在一些问题需要完善，包括监督主体方面存在的限制性条款规定不合理、产生方式不合理、任期过长、名额过少等。监督对象和客体方面存在的可能影响到对犯罪嫌疑人的合法权利的保护、对非职务犯罪案件犯罪嫌疑人不公平，以及在监督方式选择上存在的问题。二是作为一项重大的制度变革，正当性与否关键在于此项制度是否具有充足的理论基础作为支撑。本文从人民监督员制度符合人民权力禀赋论、符合权力制衡的原理、符合民众参与诉讼原则、体现了程序正义的理论、符合打击犯罪与保障人权相结合的理论等五方面充分说明此项制度是有充足理论依据的。

**关 键 词：**人民监督员；监督；正当性

## Abstract

It is no doubt that there exist advantages in the System of People's Supervisor. However, this system is lack of direct law basis and may violate procuratorial organs to exercise procuratorial authority independently. Thus, there still exists great controversy on the justification of this system in the field of legal theory.

This thesis analyzes the features of the present System of People's Supervisor which includes the justification of purposes, the particularity of subjects, the certainty of responsibility, the operatability of procedures, the nature of power and various guarantee measures of performing. Thus it draws a conclusion that the System of People's Supervisor belongs to social supervision, external supervision and procedural supervision in nature. Hence, it proves that this system doesn't break the present law.

This thesis proves the justification of the System of People's Supervisor from two aspects. Firstly, as a supervisory system, this system has a supervisory subject which is people's supervisor and a supervisory object which is procuratorial organs and their law enforcement to accept and hear a case and to investigate directly. The relationship between them is a balance of power. These features illustrate the System of People's Supervisor is in accord with the basic principle of supervision and supervisory system. Nevertheless, there are still some problems in the aspect of supervisory subject such as unreasonable restrictive provision, unreasonable ways of formation, overlong term of office, less number of people, etc. Similarly, there also exist problems in the aspect of supervisory object. For example, this system may influence on the protection of criminal suspects' legal rights or on unfairly treating those criminal suspects who doesn't commit white collar crime. Not only that, there are also problems in choosing the ways of supervision. Secondly, just as a major reform of a system, whether it is justification or not depends on whether it is based on sufficient theoretical foundation. Thus this thesis probes for the theoretical foundation from five aspects, namely, this system is in accord with the endowment theory of civil rights, the principle of balance of power, the participation procedures of populace, the theory of procedural justice, and the combination of cracking down crime with protecting human rights.

**Key Words:** people's supervisor; supervision; justification.

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

前 言 .....	1
第一章 人民监督员制度的内涵 .....	3
第二章 人民监督员制度设计的可行性 .....	7
第一节 监督与监督制度 .....	7
第二节 西方国家监督制度原理 .....	8
第三节 我国监督制度的基本原理 .....	9
第四节 人民监督员制度法律关系 .....	11
一、监督主体：人民监督员 .....	11
二、监督对象与监督客体：检察机关及检察机关直接受理侦查案件 的执法活动 .....	14
三、监督主体与监督对象之间的相互关系：以权力制约权力 .....	17
第三章 人民监督员制度的理论基础 .....	21
第一节 人民监督员制度符合人民权力禀赋论 .....	21
第二节 人民监督员制度符合权力制衡论 .....	22
第三节 人民监督员制度符合民众参与诉讼原则 .....	24
第四节 人民监督员制度是程序正义的具体设计 .....	27
第五节 人民监督员制度符合打击犯罪与保障人权统一的理论 .....	30
结 论 .....	33
参考文献 .....	34

厦门大学博硕士论文摘要库



## Contents

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>Chapter 1 The Connotation of The System of People's Supervisor.....</b>	<b>3</b>
<b>Chapter 2 The Feasibility of Design of the System of People's Supervisor.....</b>	<b>7</b>
Subchapter 1 Supervision and Supervisory System .....	7
Subchapter 2 The Principle of Supervisory System in Western Countries.....	8
Subchapter 3 The Basic Principle of Supervisory System in China .....	9
Subchapter 4 The Privy of the System of People's Superviso .....	11
Section 1 Supervisory Subject: People's Supervisor.....	11
Section 2 Supervisory Object: Procuratorial Organs and Their Law Enforcement to Accept and Hear a Case and to Investigate Directly.....	14
Section 3 The Relationship between Supervisory Subject and Object .....	17
<b>Chapter 3 The Theoretical Foundation of the System of People's Supervisor.....</b>	<b>21</b>
Subchapter 1 According with the Endowment Theory of Civil Rights.....	21
Subchapter 2 According with the Balance of Power .....	22
Subchapter 3 According with the Principle of Participation Procedures of Populace .....	24
Subchapter 4 According with Concrete Design of Procedural Justice.....	27
Subchapter 5 According with the Combination of Cracking down Crime with Protecting Human Rights.....	30
<b>Conclusion .....</b>	<b>33</b>
<b>Bibliography .....</b>	<b>34</b>

厦门大学博硕士论文摘要库

## 前 言

司法改革是近年来人们极为关注的热点。在司法改革中，人们最为关心的是如何建立起一个科学的机制，监督司法权力的正确运用。侦查是提起公诉和审判的基础，是预防犯罪、打击犯罪的有力手段。我国法律将大多数刑事案件的侦查权交予公安机关，由公安机关负责这一最初的诉讼过程。同时，对法律规定的特定案件，人民检察院也有侦查权。由于侦查行为的特殊性，对其进行严格的法律监督是必需的。我国法律将对公安机关的侦查监督权授予人民检察院，人民检察院通过审查批捕、审查起诉及对侦查活动的合法性进行监督等几个途径实现侦查监督权。但是，检察机关监督别人，谁来监督检察机关？检察机关直接受理侦查案件，是其履行法律监督职能的重要组成部分。然而长期以来，作为法律的监督者，检察机关在直接受理侦查案件时，却一直缺乏有效的外部监督机制制约。因此，如何使检察机关的侦查权不被滥用，不但为社会公众所关心，也是检察机关自身必须面对和解决的问题。

为了进一步完善检察机关直接立案侦查案件的外部监督机制，提高执法水平和办案质量，切实防止和纠正检察机关查办职务犯罪工作中执法不公的问题，借鉴日本检查审查会制度、美国大陪审团制度中关于民众参与司法的精髓，根据宪法和法律关于一切国家机关必须倾听人民的意见、接受人民的监督的规定，经过充分研究论证，2003年9月，最高人民检察院报告全国人大常委会并经中央同意，制定和发布了《关于人民检察院直接受理侦查案件实行人民监督员制度的规定（试行）》（以下简称《规定（试行）》），在天津、辽宁、河北、内蒙古、黑龙江、浙江、福建、山东、湖北、四川等十个省、自治区、直辖市的检察机关进行人民监督员试点工作。由于初步试点工作取得了较好成效，最高人民检察院针对试行过程中发现的问题于2004年7月5日对《规定（试行）》做了一些修改，并从2004年10月1日起，检察机关在全国范围内开展人民监督员制度试点工作。该项制度核心内容是由检察机关在各个阶层中聘请一定数量的人民监督员，对检察机关自行侦查的犯罪案件进行监督，监督的范围有三项：一是在检察机关办理职务犯罪案件过程中，对承办案件的部门拟作下列处理的案件进行监督：被逮捕

的犯罪嫌疑人不服逮捕决定，审查逮捕部门审查后认为应当维持原逮捕决定的；侦查部门拟撤销案件的；公诉部门提出对案件作不起诉处理的（以下简称“三类案件”）。检察长或者检察委员会拟作上述三种决定的，也要接受人民监督员的监督（但对涉及国家秘密或者经特赦令免除刑罚以及犯罪嫌疑人死亡三类案件做出撤销案件或不起诉决定的除外）。监督的主要方式是听证、评议并提出监督意见。二是人民监督员发现检察机关办理职务犯罪案件中有应当立案而不立案，超期羁押，违法搜查、扣押、冻结，应当给予刑事赔偿而不依法予以确认或者不执行刑事赔偿决定，办案人员徇私舞弊、贪赃枉法等情况，有权提出纠正意见。三是人民监督员可以应邀参加检察机关直接受理侦查案件的其他执法检查活动，发现有违法情况的，可以提出建议和意见；接受人民群众对检察人员的投诉，转交检举、控告。上级人民检察院在各地的人民监督员，可以对本地检察工作实施监督，必要时可以直接向其担任人民监督员的人民检察院反映情况。此项制度经过一年多的试行，已经开始显示出其生存与发展的空间。截止 2005 年 8 月底，全国已有 31 个省级院、349 个分市院、2408 个基层院开展了试点工作，占全国各级院总数的 86%，其中 16 个省在全省范围内开展了试点工作。各试点院共选任了 19015 名人民监督员，已监督“三类案件”6719 件。其中，不服逮捕决定的 659 件，拟撤销案件的 2129 件，拟不起诉的 3931 件。人民监督员同意检察机关拟处理决定的 6404 件，占全部监督案件的 95.3%；不同意的 315 件，占全部监督案件的 4.7%，其中不同意的表决意见被检察机关采纳的 155 件，占不同意的表决意见的 49.2%。<sup>①</sup>目前，检察机关和学界已经提出了在适当时机对此项制度进行立法的建议。

由于当前此项制度仅处于检察机关内部试行阶段，理论界对于这项制度的正当性存在争议，本文对此做深入探讨，主要针对人民监督员制度的核心内容，即人民监督员对“三类案件”的监督，从是否合乎监督制度基本要求以及是否具有理论基础两大方面论证这项制度的正当性。

<sup>①</sup> 王治国.检察工作的“阳光工程”——检察机关实行人民监督员制度试点两周年回顾与展望(上)[N].检察日报, 2005-10-17 (1).

## 第一章 人民监督员制度的内涵

事物的性质是指它的本质属性。关于人民监督员的监督到底属于何种性质的监督？学界观点不一。其中，代表性的观点有：

第一种观点认为，按照法制监督的理论，我国当前法制监督体系依监督主体的不同分为国家监督和社会监督两大系统。国家监督是由国家机关以国家名义依法定职权和程序进行的具有直接法律效力的监督，包括国家权力机关的监督、国家行政机关的监督 and 司法机关的监督。社会监督是由国家机关以外的政治或社会组织和公民进行的不具有直接法律效力的监督，包括政治或社会组织的监督、社会舆论的监督 and 公民的直接监督。但人民监督员显然不属于国家机关，人民监督员的产生和组成要具有一定的广泛性和代表性，而且其不具有直接的强制力。因此，从这个角度看，它似是一种社会监督；但从其监督程序的刚性看，它又具有国家监督的特点。<sup>①</sup>

第二种观点认为，人民监督员监督属于什么范畴的监督？从监督主体的划分，从国家监督和社会监督的划分看，它是社会监督的范畴。再从社会监督的范畴来看，社会监督分为政治监督、社会组织的监督、社会舆论的监督、公民的监督，在社会监督的范畴之内，它属于公民监督的范畴。因为人民监督员本身还是公民，实质上是人民群众的监督，不是党的政治监督，不是社会组织监督，也不是舆论监督。我国《宪法》明确规定，国家的一切权力属于人民。因此，把人民监督员制度定位为社会监督中人民群众的民主监督是适宜可行的。从这个理论出发，人民监督员和人大代表无论是从产生程序还是权限都是不一样的。也就是说，人民监督员监督属于社会监督中人民群众的民主监督，不是权力监督；属于程序性监督，不能直接介入检察权。<sup>②</sup>

第三种观点认为，目前人民监督员制度基本上还是一种权利监督。根据就是《宪法》规定的公民有批评建议的权利、有管理国家事务的权利等等。他们的一些意见只能起提示作用、提醒作用，并没有法律意义上的强制作用，是一种权利

<sup>①</sup> 转引自郭立新主编.《检察机关侦查实务——新领域职务犯罪.人民监督员卷（7）》[M].北京：中国检察出版社，2005.228.

<sup>②</sup> 同上，第229页.

监督。但从另一意义上看,是否只是一种权利监督呢?假如只是一种权利监督,听是要听,但是不一定要取。不听是不对的,但是我不一定取,不一定按你的意见办。这也是应该的,因为检察权要独立行使。但如果总是听而不取,监督不起作用,那这种权利也无法落实。所以,这种权利还是应有一点权力的味道,有一点强制性。即使没有实体的权力,也应有点程序性的权力。<sup>①</sup>

第四种观点认为,人民监督员制度,是在人民检察院体系外部和诉讼程序外部,对人民检察院直接受理侦查的案件的特定诉讼决定进行社会性监督的制度。<sup>②</sup>

第五种观点认为,人民监督员的监督实质上仍是一种内部监督。<sup>③</sup>

第六种观点认为,就现行的人民监督员制度而言,从监督者所处的位置上看,人民监督员的监督是一种集内部制约与外部监督于一身的一种混合监督形式;从监督的实际效能上看,人民监督员的监督是一种社会监督,起根本作用在于监督程序的启动。因此它在某些方面类似于检察机关对审判活动的监督,但监督对象则是检察机关。<sup>④</sup>

我们认为,根据《规定(试行)》的有关规定及两年多来试行实践看,人民监督员制度主要特点有:第一、目的正当性。实行人民监督员制度,是检察机关贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大精神,在司法体制改革中推进检察体制改革的一项重要探索。推进司法体制改革,是党的十六大确定的一项重要任务。中央强调,司法体制改革的目标是要使社会主义司法制度保证在全社会实现公平和正义,改革的着眼点是要从群众反映最突出、要求最强烈的问题入手,从制约司法公正的环节入手。最高人民检察院坚决贯彻中央的部署,把司法体制改革作为当前的一项重要工作,正在积极有序地部署和实施有关具体工作。人民监督员制度就是高检院根据上述精神,为解决检察机关直接侦查案件缺乏有效外部监督问题而进行的一项重要改革探索。<sup>⑤</sup>第二、主体的特殊性。依照《规定(试行)》第五条关于人民监督员应当具备的条件以及第八条规定:“人民监督员由机关、团体、企事业单位和基层组织经民主推荐、征得本人同意、考察后确认”。

① 佚名.人民监督员制度专家论证会发言摘要[EB/OL].<http://www.jcrb.com/zyw/n307/ca273266.htm>, 2004-07-28.

② 周士敏.人民监督员制度的性质和功能[J].国家检察官学院学报, 2004, (8): 4.

③ 转引自郭立新主编.检察机关侦查实务-新领域职务犯罪.人民监督员卷(7)[M].北京:中国检察出版社, 2005.229.

④ 同上.

⑤ 宗边诗.最高人民检察院副检察长邱学强在接受采访时指出:人民监督员制度是检察改革的重要举措[EB/OL]. <http://www.zqyfw.com/articleshow.asp?ArticleID=1481>, 2005-04-04.

从这两条的规定可以看出,人民监督员的产生具有广泛的群众基础,只要符合一些最基本的条件、履行一些最基本的程序,任何人都有可能成为人民监督员,这充分体现了这项制度的人民性特征。第三、职责的确定性。人民监督员有明确的监督范围,具体可划分为必须监督和有权监督两个层面:必须监督的是指“三类”案件,对此,办案机关必须提请人民监督员集体审查、评议并作出是否支持办案机关拟作出的决定。有权监督的几种情况是:人民监督员发现人民检察院在查办职务犯罪案件中应当立案而不立案或者不应当立案而立案;超期羁押;违法搜查、扣押、冻结;应当给予刑事赔偿而不依法予以确认或者不执行赔偿决定;检察人员在办案中有徇私舞弊、贪赃枉法、刑讯逼供、暴力取证等违法违纪情况,可以提出意见。第四、程序的可操作性。《规定(试行)》对监督的启动程序;回避;实施监督的程序,即审查、评议、表决;检察机关听取评议决定的程序等的规定,都具有很强的可操作性。这就使得人民监督员制度的运行机制有了程序保障,从而避免了操作的随意性。第五、权力的实质性。人民监督员享有一些实质性的权力,包括它的集体监督决议对检察机关有一定的约束力,即检察长或者检察委员会必须对人民监督员的表决意见进行审查,检察长不同意人民监督员表决意见,应当提请检察委员会讨论;多数人民监督员对检察委员会的决定有异议,享有启动复核权。第六、制度实施的多项保障措施。包括具有专门的办事机构、稳定的经费保障;人民监督员履行职责时享有的列席有关会议、参加有关活动的权利以及履行职责所必须的人身安全、经济保障等。

从以上特点的分析,人民监督员制度的性质可以归纳为:第一、它是一种社会监督。以监督主体为标准,监督可以分为国家监督和社会监督,所谓社会监督是非国家机关的监督,即以实现民主政治、保障人民民主权利为目的,以广大的政党、团体、社会组织、公民大众为主体,以所有的国家机关及其工作人员为对象,以批评、建议、检查、检举、揭发、申诉、罢免、报道、听证、复议等权利的行使为手段,以具体的法律监督活动为内容,对行使公权力的行为所实施的监督。<sup>①</sup>人民监督员制度的主体是人民监督员,而人民监督员的产生由机关、团体、企业事业单位和基层组织经民主推荐、征得本人同意、考察后确认,人民监督员的选任条件较为宽泛,只要符合《规定(试行)》第五条规定的基本要求,普通

<sup>①</sup> 汤唯,孙季萍.法律监督论纲[M].北京:北京大学出版社,2001.4.

公民也有可能成为监督员。可见,人民监督员制度是人民群众直接参与监督司法、执法过程,控制和制约检察权运行的途径和形式,无疑属于“权利监督”或“群众监督”的范畴。它是强化人民群众对检察机关办理直接受理侦查案件工作进行监督的有效形式,是司法改革工作的重要创新,是我国继“人民陪审员制度”和“人民调解员制度”之后建立的又一充分体现人民性的法律制度。<sup>①</sup>但是,我们还应该看到,由于人民监督员在该项制度中享有许多实质性的权利、权力,履行这些权利、权力又有一些实质性的保障措施,因此,人民监督员的监督不是普通意义上的一般公民个人的批评建议,而是有组织形态、有严密的活动程序、能够产生一定法律实效的社会性监督。第二、它是一种外部监督。根据监督来源的不同,监督可分为外部监督和内部监督。现行的人民监督员制度从法律依据、办事机构设置及其管理、员额确定、经费管理、实施方式等方面看,仅仅是检察体制内的一种制度变革,但是《规定(试行)》关于人民监督员的回避制、独立评议制、表决制、复核程序的启动等的规定则充分体现了制度的外部性特征。同时,从我国法治发展的趋势及人民监督员监督的目的看,这一制度今后必将被设计为一种真正意义上的外部监督机制,现行的内外部特征并存,也是司法改革实践的需要。第三、它是一种程序监督。相对于实体性监督具有裁决权、实体处分权、纠错权而言,人民监督员监督检察机关直接侦查案件的性质属于程序性监督。人民监督员具有启动复核程序权。如果参加监督案件的多数人民监督员对检委会的决定有异议的,可以启动案件复核程序,要求上一级检察院对他们监督的案件的决定进行复核。上一级检察院应当及时复核,做出复核决定书,送下级检察院执行,并抄送提请复核的人民监督员。上一级检察院经复核改变下级检察院决定的,应当撤销下级检察院的决定,由下级检察院执行。<sup>②</sup>

综上,人民监督员制度可以定义为:人民监督员制度,是人民监督员依照法定程序和规则,在人民检察院体系外部,对检察机关直接受理侦查的案件的特定诉讼决定以及检察人员执法情况进行的能够产生一定法律效力的社会性监督制度。

<sup>①</sup> 福建省人民检察院,福建省社会科学界联合会课题组.检察机关直接受理侦查案件实行人民监督员制度研究[J].东南学术,2005,(2):59.

<sup>②</sup> 郭彦.人民监督员制度具有四大特征[EB/OL].<http://www.jcrb.com/zyw/n258/ca251302.htm>,2005-03-27.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库